LA CORRUPCIÓN POLÍTICA: TIPOS, CAUSAS Y REMEDIOS

Political Corruption: Types, Causes and Remedies

Ramón Soriano

Universidad Pablo de Olavide de Sevilla (España)

RESUMEN

La corrupción política presenta diversas definiciones en la doctrina según se enmarque en términos legales estrictamente o abarque a supuestos de moral pública. De ahí deriva también la mayor o menor extensión del abanico de tipos de corrupción política y sus causas. Objetivo central del artículo es señalar y explicar los remedios para la aminoración de la corrupción política: la independencia y autonomía de los poderes públicos, la conciencia y práctica de la moral pública ciudadana, la asunción de responsabilidades políticas, la institucionalización de la moral pública por medio de la creación de órganos de supervisión y control en las instituciones públicas y los partidos y la limitación de la discrecionalidad administrativa.

Palabras clave: corrupción política, responsabilidad política, moral pública, control del ejercicio del poder.

ABSTRACT

The literature offers an array of definitions for political corruption with the key distinction lying in the conceptualization of political corruption in strictly legal terms or in the inclusion of instances of public morality as well. The greater or lesser extension of the types of political corruption and their causes included in the diverse definitions emanates from the earlier distinction. The aim of this article is to examine a series of remedies for the reduction of political corruption. These are independence and autonomy of public powers, conscience and practice of citizen´s public morality, the assumption of political responsibilities, the institutionalization of public morality through supervising and monitoring organs in both public institutions and political parties and the limitation of administrative discretionary powers.

Key words: political corruption, political responsibility, public morality, control of the exercise of power.

1. LA CORRUPCIÓN POLÍTICA: UNA APROXIMACIÓN A SU DEFINICIÓN

Ernesto Garzón Valdés afirma que “la corrupción consiste en la violación de una obligación por parte de un decisor con la finalidad de obtener un beneficio

personal extraposicional de la persona que lo soborna o a quien extorsiona".[1] Siguiendo a Ernesto Garzón la define Jorge F. Malem de la siguiente forma: "el incumplimiento de un deber posicional a cambio de la obtención de un beneficio se ha manifestado como el núcleo de la práctica corrupta, donde es posible distinguir básicamente entre soborno y extorsión"[2]. Nicolás López Calera da una definición sucinta y clara: "el aprovechamiento de un cargo o función pública en beneficio de intereses privados, particulares o compartidos"[3]. Hay quienes proporcionan un concepto más amplio de corrupción política fuera del ámbito de la norma penal, relacionando la corrupción con actitudes y comportamientos no castigados por el código penal, pero sí reprobables por la sociedad, lo que nos remite al conflicto y contradicción entre sanción jurídica y sanción social. De esta corrupción política en sentido amplio se hace cargo Manuel Jiménez de Parga al afirmar que "*la corrupción política es, ante todo, un asunto de ética social*"[4]. (subrayados del autor)

Creo que la corrupción política debe ser entendida como infracción de normas e incumplimientos de deberes impuestos por las normas, en concordancia con la definición de corrupción política que intentaré más adelante. Sin desconocer que hay supuestos de corrupción no incluidos en el código penal, porque es un hecho más que demostrado que el código llega tarde a proporcionar protección contra prácticas corruptas sentidas y percibidas como tales por los ciudadanos pero aún no recogidas en la legislación penal. La corrupción es como una banda ancha en la que solamente algunos puntos son considerados como corrupción política, esto es, objeto de consideración por la norma penal y denominados delitos. Lo que quiere decir que la conciencia social del campo de la corrupción es mayor que el campo señalado por la legislación. Y con seguridad lo que hoy no forma parte del ámbito de la corrupción, sí lo será en el futuro en la medida que la ética social presione sobre el legislador y éste se vea obligado a definir determinados supuestos de la banda como puntos legales de corrupción política. Un tránsito desde la conciencia social a la norma legal prohibitiva. Asimilando la terminología de Heidenheimer sobre los tipos de corrupción, que luego veremos, un tránsito desde la corrupción blanca a la gris y de ésta a la negra. A esta plasticidad y conversibilidad de la corrupción política se refiere también Jiménez de Parga cuando se lamenta de casos evidentes de corrupción que sin embargo no son considerados así en sus respectivos países: el pago con importantes cargos públicos, como las embajadas, a los altos contribuyentes en la elecciones de Estados Unidos, el mantenimiento de cuentas secretas de los bancos suizos "nutridas con el dinero de tiranos, maleantes, mafiosos y demás millonarios de la peor ralea"[5], la concesión de generosos créditos de los bancos españoles a los partidos políticos a cambio de futuros favores (que a veces se consignan en documentos mercantiles).

1. E. Garzón, 1997, 80.
2. J. Malem, 1997, 88.
3. N. López Calera, 1997, 120.
4. M. Jiménez de Parga, 1997, 139.
5. M. Jiménez de Parga, 1997, 144.

Aún cuando en estas definiciones se habla principalmente de dos delitos, el soborno y la extorsión, en los casos en que el definidor baja a los tipos delictivos, es necesario tener en cuenta que el abanico de delitos posibles en el ámbito de la corrupción son muchos más. Francisco J. Laporta hace una amplia enumeración con definición incluida: soborno, extorsión, arreglos, alteraciones fraudulentas del mercado, malversaciones y fraudes, especulación financiera con fondos públicos, parcialidad, colusión privada, uso de información privilegiada[6].

Tras la lectura de múltiples definiciones de corrupción política creo que en ella aparecen tres elementos constitutivos: a) el incumplimiento de una norma, b) realizada por una persona que desarrolla una función pública, y c) la obtención por esta persona de un beneficio, ya sea propio o de un colectivo, social o institucional. Con esto elementos se puede trazar la siguiente definición: *la corrupción política consiste en el incumplimiento de una norma realizada por una persona que desarrolla una función pública, con la finalidad de obtener un beneficio, ya sea propio o de un colectivo, social o institucional.*

Los caracteres que en la actualidad presenta la corrupción política son alarmantes, porque nos indican que estamos ante un fenómeno social extendido y de gran calado; un fenómeno extenso e intenso, porque atañe con profundidad a grandes zonas de la vida social.

La corrupción política es *omnipresente* y *persistente*; está en toda clase de sociedad, en todos los sistemas políticos; y no solamente está, sino que no se va; su relevancia dependerá de los controles jurídicos e institucionales y de la sensibilidad social respecto a la misma y el grado social de admisibilidad, pero en todo caso la corrupción persiste; hasta el punto de que algunos estudiosos del fenómeno llegan a catalogarle como un hecho natural.

Pero la corrupción política no sólo es un hecho habitual, sino *abrumador*; no sólo existe siempre, sino que su existencia abruma. Basta para comprobarlo hacer un análisis simple: la diferencia entre el monto de los ingresos legales que reciben los partidos políticos (subvenciones presupuestarias, cuotas de militantes, donaciones, créditos bancarios) y el monto de sus gastos reales. La diferencia es astronómica. Interesante trabajo de campo para un sociólogo, que arrojaría enormes "agujeros negros".

Ya está cambiando la opinión pública generalizada de que la corrupción es cosa de unos pocos atrevidos, algo excepcional. La reiteración de los casos de corrupción, y sobre todo de las tramas organizadas de la corrupción que llega a insertarse en los partidos políticos, ha hecho que la percepción social de la corrupción haya cambiado últimamente. Hoy ya no resultan chirriantes las apreciaciones de los estudiosos de la corrupción política de la democracia española en la última veintena del siglo anterior. Decía A. Nieto en 1997: "Nótese que estoy hablando de fugas que rondan el billón de pesetas anuales. Un corretaje fabuloso que convierte a la política en un negocio… Un negocio en el

6. F. Laporta, 1997, 21-22.

que se juega más de un billón de pesetas anuales que se van a repartir entre el partido, sus hombres en el aparato estatal y en la intermediación y, en fin, los particulares"[7]. Nieto considera a la corrupción política tan gruesa en la democracia española que llega a decir: "yo estoy absolutamente convencido que la corrupción alcanza hoy unos niveles incomparablemente más elevados que en la dictadura franquista"[8].

Un dato que muestra la relevancia de la corrupción es la corrupción en cadena. El modelo clásico de la corrupción política no es el de una persona o grupo de personas reducido. Ésta es una visión parca de la corrupción pretendida por los políticos. No es la que suele aparecer en los medios de comunicación. El modelo habitual es el de una corrupción en cadena, que cuando llega a sus extremos se convierte en corrupción organizada e incluso institucional. Una sucesión de personas corruptas, que quizás no se conozcan entre sí todas ellas, en la que figuran los políticos, los intermediarios de fuera y dentro del partido, los auxiliares de los intermediarios, los empresarios, los clientes y beneficiarios. Cuando la corrupción en cadena persiste y permanece en el tiempo puede ser denominada corrupción organizada. Este tipo de corrupción presenta el problema de identificación de la responsabilidad: ¿quién y hasta dónde es responsable cada eslabón de la cadena de corrupción? Difícil puede resultar sopesar el conocimiento de los hechos delictivos y la jerarquía que cada uno ocupa en la trama. A esta cuestión de la identificación de la responsabilidad se refiere Dennos F. Thompson al afirmar: "si bien puede determinarse la inmoralidad de una política, es imposible encontrar a alguien que la haya elaborado por sí solo"[9]. La responsabilidad se diluye en una serie de personas siendo difícil aquilatar el grado de responsabilidad de cada una. "Cuando los ciudadanos buscan —asegura Thompson— a quién pedir cuentas de una determinada política, rara vez descubren a un funcionario que sea únicamente responsable, o alguien cuyo aporte al resultado colectivo tenga peso suficiente como para adjudicarle el crédito o la culpa de esa consecuencia"[10].

La corrupción es omnipresente, persistente, abrumadora y además *oscurantista*. La cifra oscura de la corrupción es enorme; con seguridad más alta que la mayoría de los delitos. A pesar del goteo constante de casos de corrupción que nos ofrecen los medios, estos casos declarados representan una ínfima proporción comparados con la corrupción real. La escasa legislación limitativa y supervisora del uso de los dineros públicos, por un lado, y la condición humana, por otro, fomentan el crecimiento de la corrupción. Todas las personas son en principio honestas, pero es difícil resistir la tentación cuando el tentado ve ante sí un horizonte claro de impunidad; más aún si conoce la impunidad de algunos corruptos. Una vez más A. Nieto toca la tecla del realismo: "Pocos secretos están

7. A. Nieto, 1997, 20.
8. A. Nieto, 1997, 50.
9. D. Thompson, 1999, 65.
10. D. Thompson, 1999, 65.

tan bien guardados como las cuentas reales de los partidos políticos… En esta materia rige la vieja máxima de que la mano derecha no debe conocer lo que hace la izquierda”[11].

La corrupción política no es un hecho aislado de la sociedad y sus valores, porque la curva de la corrupción sigue a la curva de los valores ético-sociales; de cómo la sociedad valora la corrupción de sus hombres públicos, así es la corrupción y su alcance; esto quiere decir que la corrupción tiene una conexión con la ética social o que es una *cuestión de ética social*; y en la misma medida que varía la ética social, cambia también la percepción y valoración social de la corrupción. La diversa percepción social vale para distinguir dos clases o tipos: la corrupción jurídica (sancionada por las normas jurídicas) y la corrupción moral (sancionada por la ética social); ambas pueden converger o distanciarse en los periodos históricos. Algunos autores llegan a un punto más alto sosteniendo que la corrupción es un hecho cultural. Ilustrativo es el título de un libro del argentino León Pomer: *La corrupción: una cultura argentina*. Para el autor es cultura todo lo que no es genético; “todo lo adquirido en un específico tejido interrelacional; o dicho así: lo incorporado desde el útero materno hasta el previsto final”[12]. La corrupción es para él un elemento de la cultura argentina: “el vasto mundo de la corrupción es un mundo cultural que no existe en un vacío social”[13].

En función de esta conexión con los valores éticos-sociales, la corrupción tiene una dimensión temporal y dinámica; lo corrupto lo es hoy y aquí, lo hoy corrupto puede no serlo mañana; lo que hoy no es corrupto o no parece serlo mucho (como las cuentas numeradas, sin identificación, de la banca suiza, que permiten blanquear el dinero negro), quizás mañana parezcan casos de extrema corrupción.

2. EL ÁMBITO DE LA CORRUPCIÓN: TIPOLOGÍA Y CAUSAS

Los estudiosos de la corrupción política suelen citar la clasificación ya clásica de Heidenheimer, que distinguía tres tipos: corrupción blanca, gris y negra[14]. Corrupción blanca es la consentida o admitida por la sociedad; corrupción gris es la que unos consienten y otros rechazan; corrupción negra es la que todos rechazan.

El éxito de esta tipología nos indica dos cosas: que es difícil separar tipos claros en el concepto y que la corrupción tiene un sentido dinámico en función de la variabilidad de su percepción social. Es difícil encasillar un caso de corrupción en un tipo determinado en un momento dado, y también mantenerlo por

11. A. Nieto, 1997, 30.
12. L. Pomer, 2004, 29.
13. L. Pomer, 2004, 52.
14. A. Heidemheimer *et alii,* 1993.

largo tiempo en el tipo seleccionado. La inserción de ejemplos de corrupción en estos tipos depende de las condiciones de espacio y tiempo: cada sociedad en un momento dado manifiesta su propia y singular lista de tipos y casos susceptibles de ser incluidos en dichos tipos.

Así la recomendación en nuestro país sería un caso de corrupción blanca; el uso del despacho público para asuntos privados un caso de corrupción gris y la obtención de dinero a cambio de la concesión de una contrata un caso de corrupción negra. Son ejemplos acuñados por mí, colocándome en el difícil papel de intérprete social, percibiendo los valores cívicos de la sociedad que le rodea. Ejemplos que lógicamente admitirían la controversia y contradicción de otro ciudadano que pretendiera asumir un idéntico papel de intérprete social.

Otra tipología más cerrada sería la de distinguir entre corrupción individual o privada, perpetrada por el individuo o un grupo, y la corrupción institucional o pública, perpetrada por una institución u organismo, en cuyo seno se realizan prácticas corruptas, que benefician a dicha institución u organismo. A veces es difícil separar una de otra, porque las fronteras no están claras o ya que conjuntamente el individuo o grupo y la institución u organismo se benefician de la práctica corrupta (cuando, p. e., tanto el político como su partido obtienen beneficio del cobro de comisiones ilegales).

También podríamos hablar de corrupción jurídica, que es la incluida y sancionada directamente en las normas jurídicas, y corrupción moral, que es sancionada por las concepciones ético-sociales dominantes, aunque no estén recogidos los casos de corrupción según estas concepciones en las normas de derecho. Esta distinción se basa en la divergencia entre sanción jurídica y reprobación social: un comportamiento, que la sociedad considera reprobable, no siempre es sancionable jurídicamente, porque no forma parte de un tipo penal. Divergencia propia de los regímenes autoritarios con códigos penales en los que no se incluyen los delitos económicos, los llamados "delitos de cuello blanco", reprobados por la sociedad no obstante su impunidad. Para buena parte de los ciudadanos suizos con seguridad serán casos de corrupción moral las cuentas numeradas, sin identificación, de los bancos del país, que permiten el blanqueo del dinero negro, aunque estas cuentas sean perfectamente legales.

Se ha subrayado la persistencia de la corrupción política, que para algunos reviste las características de un hecho natural: siempre ha habido y siempre habrá corrupción; en cualquier sociedad, en cualquier sistema político. Debido a esta persistencia, una pregunta de los estudiosos ha sido la de precisar la relación entre corrupción y sistema político, si es que es posible establecer alguna relación. Unos afirman que la corrupción es indistinta comparada con los modelos políticos; otros que es más propia de los regímenes autoritarios o de las democracias; opiniones para todos los gustos. E. Garzón indica que no hay una correspondencia entre corrupción y determinados sistemas políticos o formas de gobierno. "Esta supuesta correlación —dice— entre mayor democracia y menor corrupción o, lo que es lo mismo, entre dictadura y corrupción no es empíricamente sostenible. Es significativo que haya habido menos corrupción bajo Stalin que bajo los regímenes

soviéticos o rusos subsiguientes y que las democracias occidentales abunden en ejemplos de corrupción gubernamental"[15].

En mi opinión el hecho de que las democracias hacen más transparentes y cognoscibles los casos de corrupción política no es un dato que avale su mayor índice en estos sistemas políticos, sino su mayor conocimiento; la libertad política no engendra por sí misma más corrupción, sino más conocimiento público de la misma. Las dictaduras, y en general los sistemas políticos autoritarios, crean condiciones idóneas para una mayor extensión de la corrupción; hay en ellos más descontrol y ocultismo, y por consiguiente mayor sentimiento de impunidad que facilita los casos de corrupción; es un dato constatable y bien significativo que en los códigos penales de estos regímenes los delitos afines a la corrupción política no existen o aparecen muy mermados en sus posibilidades; delitos que hacen acto de presencia en las democracias; nuestro país en su tránsito desde una dictadura a una democracia es un buen ejemplo de este aserto. E. Lamo de Espinosa resume esta convergencia de la corrupción política con los regímenes autoritarios en una frase acertada, no obstante su radicalismo: "en las dictaduras no hay propiamente corrupción; ella misma es la corrupción institucionalizada".

En el capítulo de las causas, compendio el conjunto de causas de la corrupción en tres apartados: económico, social y político.

En el orden económico las causas derivan de tres fenómenos primordialmente: a) políticas sociales del Estado social o Estado del bienestar (prestaciones sociales, subvenciones, contratos de servicios u obras, etc.) en las que los políticos son los encargados de la selección de las demandas sociales; b) privatizaciones del sector público, que se llevan a cabo en el marco de una discrecionalidad administrativa descontrolada, y c) descentralizaciones de actividades públicas transferidas a comunidades y entes locales , sin el acompañamiento de un marco normativo de control.

En el orden social la motivación reside en la ausencia de una moral pública y cívica que incrimine a la corrupción y a los corruptos, la ausencia de la sensibilidad y responsabilidad ciudadanas. La falta de esta moral pública deriva de dos tipos de ciudadanos: los fraudulentos y los conformistas.

En el primer grupo los ciudadanos en general no están en condiciones de exigir responsabilidades ajenas, cuando no asumen las propias; existe un crecido número de ciudadanos que no son corruptos, al no obtener una ventaja de un procedimiento ilegal como hombres públicos, pero que sí cometen fraude (cobro ilegal del desempleo y subsidios, impago a la Seguridad social, trabajo y dinero negro, etc.) La moral pública empieza por uno mismo; uno no puede exigir a otros un comportamiento correcto, si no se lo exige a sí mismo.

En el segundo grupo los ciudadanos cumplen con el derecho y los deberes que éste les impone, pero trazan una raya entre su campo privado y la esfera social, en la que prefieren no introducirse; allá cada uno con su conciencia. Hacen la vista gorda con los comportamientos ajenos ilícitos, llegando en algunos casos a la

15. E. Garzón, 1997, 41.

pública alabanza del defraudador con envidia encubierta (especialmente de quien consigue engañar a Hacienda, que es para algunos el enemigo público número uno del ciudadano) Las razones de este proceder son variadas, pues van desde el simple desinterés social al temor de que una actitud crítica les reporte algún perjuicio, tarde o temprano.

En el orden político las causas de la corrupción política residen en la falta de normas jurídicas y de instituciones de control y exigencia de responsabilidades. Donde no hay normas e instituciones de vigilancia del comportamiento correcto se residencia la discrecionalidad de los responsables políticos, que facilita las tentaciones para incurrir en casos de corrupción.

3. REMEDIOS Y PROPUESTAS CONTRA LA CORRUPCIÓN POLÍTICA

Señalo a continuación cinco puntos básicos, en los que habría que actuar para aminorar, al menos, los casos de corrupción política, si es que no es posible suprimirlos de plano.

3.1. La independencia y la autonomía de los poderes públicos

La primera propuesta, de orden político, es la no interferencia de unos poderes en otros y en este ámbito la independencia e imparcialidad del poder judicial; si el poder judicial es mediatizado, la corrupción, que es cosa de políticos y gestores públicos, crecerá. Es un dato comprobable que los partidos políticos no suelen perseguir a sus corruptos, sino todo lo contrario: ponen la mano en el fuego por ellos, pues tienen que velar por la buena imagen pública del partido y sus militantes; cuando ya no tienen más remedio suelen conceder a la opinión pública un "chivo expiatorio", de tarde en tarde, al que sacrifican como la "oveja negra" del partido y sus honestos militantes. Los ciudadanos, ya lo hemos visto, hoy por hoy, no suelen exigir a sus políticos la asunción de responsabilidades al incurrir en comportamientos incorrectos o ilegales; más bien se mantienen al margen, como si las cosa pública no fuera con ellos; de hecho, los políticos, arropados por sus partidos, se permiten no dimitir nunca, hagan lo que hagan.

En esta tesitura, la evitación de la corrupción, ante la desidia y abandono de los partidos políticos y los ciudadanos, queda exclusivamente en las manos de los jueces. Pero si la alta judicatura, como sucede en nuestro país, es interferida por los partidos políticos según el sistema de cupos, esto es, el porcentaje de escaños electorales obtenidos, falla la independencia de los jueces y el clima idóneo para perseguir la corrupción.

Por lo tanto, habría que cambiar el panorama político actual de España para garantizar una inexistente separación de poderes, que tendría que pasar por las siguientes reformas necesarias:

3.1.1. *La mediatización de las altas magistraturas por el Parlamento*

En nuestro país la máxima interferencia contraria a la independencia del poder judicial se produce al más alto nivel de las relaciones entre el Parlamento y la Administración de justicia. Los parlamentarios designan por el sistema de cupo de los partidos a los miembros del Consejo General del Poder Judicial y son estos miembros quienes, a su vez, designan a los altos jueces del país, a los que ocupan los más altos cargos de la justicia. En efecto, el art. 112 de la Ley orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, ordena que el Congreso y el Senado, respectivamente, designen a cuatro vocales entre abogados y juristas, de reconocida competencia y con más de quince años en el ejercicio de su profesión, y a seis vocales entre jueces y magistrados de todas las categorías y órdenes.

Por su parte, el Consejo General del Poder Judicial hace la propuesta por tres quintas partes del presidente del Tribunal Supremo y de dos magistrados del Tribunal Constitucional y la propuesta de los magistrados del Tribunal Supremo, de los presidentes y magistrados (art. 107 de la Ley 6/1985).

La designación de los miembros del Consejo General del Poder Judicial por los parlamentarios suscitó un clamor en la doctrina y la opinión pública, porque una mal entendida "democratización" de la justicia escondía, como caballo de Troya, un atentado al principio de separación de los poderes del Estado. El Tribunal Constitucional no declaró inconstitucional la reforma de 1985 en este punto, pero advirtió intuitivamente de un riesgo: que los puestos a cubrir "se distribuyan entre los partidos en proporción a su fuerza parlamentaria" (STC 108/1986, f.j. 13). Riego que se ha convertido en permanente realidad.

El resultado ha sido la politización del Consejo General producida en un doble plano: la interferencia de los partidos políticos en el nombramiento, a la que ya me he referido, y la autocensura de los jueces que aspiren, como es natural, a alcanzar un alto puesto en la magistratura. Un testigo de primera fila, P. Andrés Ibáñez, lo resume así: "El CGPJ es una institución fuertemente deslegitimada ante sus gobernados, los jueces, dada la designación político-partidista de todos sus componentes... Toda posibilidad de acceso desde la condición de juez al órgano de gobierno pasa por despertar el interés, o por la obtención de la confianza de un partido político"[16].

También designan los parlamentarios a ocho de los doce magistrados del Tribunal Constitucional de la siguiente manera: cuatro magistrados por el Congreso y otros tantos por el Senado, en ambos casos por las tres quintas partes de los miembros de cada cámara, según exige el art. 159, 1 de la Constitución. La selección de los cuatro miembros restantes del Tribunal Constitucional no soluciona, sino que en cierta manera empeora la mediatización del órgano de justicia más emblemático, que por su condición de intérprete nato de la Constitución debería tener garantizada su independencia; en efecto, dos de estos miembros son desig-

---

16. P. Andrés Ibáñez, 1997, 947.

nados, sin más, por el Gobierno (con lo que a la interferencia del Legislativo se une la del Ejecutivo, menos justificada evidentemente que aquélla) y los otros dos son designados por el Consejo General del Poder Judicial (que ya hemos visto es un órgano totalmente interferido, a su vez, por el Legislativo).

Con lo que los jueces de más relevancia deben en último caso sus puestos a los partidos políticos, que confían en ellos y por ello les designan. Hasta el punto de que en el argot político se clasifican a los jueces según sus dependencias (jueces del PSOE, del PP, de IU, de CIU, etc.). Es fácil, p.e., hacer ahora mismo la lista de los nombres de componentes de altas instituciones judiciales, que "pertenecen" a cada partido político. Los medios de comunicación bien que lo airean. Sería interesante constatar la equivalencia entre el sentido de las decisiones de los altos jueces y la línea ideológica de los partidos a los que deben sus cargos. Cometido de un trabajo de campo de sociología de la judicatura que está por hacer en nuestro país.

Los partidos políticos no deben designar a los altos jueces del país a través de sus parlamentarios, ni incluso por mayoría cualificada, pues está demostrado que estas mayorías especiales solo sirven para instrumentar un sistema de cooptación, sin que garanticen la elección de los mejores. Hay que arbitrar un *procedimiento interno dentro de la carrera judicial para la selección de las altas magistraturas*.

El argumento con el que se justificó la reforma de la elección de los jueces por el Parlamento en 1985, tras la asunción del Gobierno por el PSOE en 1982, ya no se sostiene. Era el fundamento de la democratización del Poder judicial. Y es curioso constatar que esta idea fue bien vista por grandes sectores de la opinión pública, sin reparar en el daño que se produciría a un puntal del Estado de Derecho, como es la separación e independencia de los poderes públicos.

Igualmente los partidos políticos no deben designar a los miembros del Consejo General del Poder Judicial, órgano de la administración judicial, al que se le suele restar importancia porque no cumple actividades jurisdiccionales, pero que, no obstante, tiene a su cargo la competencia de la carrera judicial de los jueces. Habría que poner en funcionamiento un *procedimiento electoral interno de listas abiertas dentro de la carrera judicial para la selección de los miembros del Consejo General del Poder Judicial.*

3.1.2. *La mediatización del Fiscal General del Estado por el Gobierno*

Quizás la interferencia más acusada y más visible sea la del Gobierno en relación con la figura del Fiscal General del Estado, que ejerce la jefatura única y la representación del ministerio fiscal. Éste tiene a su cargo la vigilancia del respeto al derecho y a las instituciones constitucionales, el ejercicio de acciones penales y civiles, la independencia de los tribunales, las garantías de los derechos de las personas, la intervención en toda clase de procesos y la defensa de los intereses públicos y sociales, entre otras importantes funciones. Son funciones tan relevantes que se imponen de suyo la independencia y autonomía de la institución.

La falta de estas cualidades haría la interferencia más grave en esta institución que en otras, por ser menos justificada y más preciosos los derechos y garantías encomendados al ministerio fiscal. Sin embargo, en España el Fiscal General es designado por el Gobierno.

Los casos más visibles de la improcedencia de esta designación tienen lugar cuando las actuaciones del Fiscal General se dirigen contra políticos del Gobierno o políticos de la oposición al Gobierno, en cuyo descrédito quizás pudiera estar interesado el Gobierno. Es razonable pensar que no debe sentirse a gusto el Fiscal General cuando tiene que actuar contra políticos, a cuyo jefe debe su cargo... y tampoco contra los adversarios políticos de dicho jefe. Los medios nos ofrecen casos ilustrativos, semana tras semana. Escojamos una. En la segunda semana de marzo de 1998 el ministerio fiscal interesaba suplicatorios al Congreso de los Diputados para proceder contra varios senadores del partido en el Gobierno, el PP, y denunciaba al senador y presidente de la Diputación de Guadalajara, perteneciente al mismo partido, ante el Tribunal Supremo; en las mismas fechas el Fiscal General del Estado avalaba el recurso del fiscal contra la concesión por la Generalitat de Cataluña del tercer grado a favor de dos condenados por el caso "Filesa", pertenecientes al partido de la oposición.

El Fiscal General del Estado no debe ser elegido por el Gobierno, directamente o por el sistema de una terna presentada por otro órgano del Estado. Como en el caso de los puntos anteriores, debe ser seleccionado mediante un *procedimiento electoral interno de listas abiertas dentro del cuerpo de fiscales para la selección del Fiscal General de Estado.*

3.1.3. *La mediatización de los órganos de control del Parlamento*

De esta interferencia de los partidos políticos al más alto nivel tampoco se salvan los órganos parlamentarios de control externo, el Defensor del Pueblo y el Tribunal de Cuentas, tanto en el plano del Estado como de las Comunidades Autónomas. El Defensor del Pueblo del Estado es designado por las tres quintas partes del Congreso y el Senado, en primera convocatoria, a propuesta de la Comisión mixta Congreso-Senado (art. 2 de la Ley orgánica 3/1981, de 6 de abril, del Defensor del Pueblo). Semejantes trámites se exigen en la designación de los defensores de las Comunidades Autónomas. E igualmente en la designación del presidente del Tribunal de Cuentas. Ambos órganos reciben diversas denominaciones en las Comunidades Autónomas.

También en estas instituciones de supervisión y control de la legalidad vigente, en materias tan importantes como los derechos y libertades fundamentales (Defensor del Pueblo) y los contratos, presupuestos y gastos en el sector público (Tribunal de Cuentas) los partidos exigen su cupo y designan a quienes proporcionalmente les corresponden en comandita con otros partidos. Y también en estas instituciones se ha practicado la "pantouflage"; hemos podido comprobar cómo importantes hombres de partido, que en el momento de la designación desempeñaban respon-

sabilidades políticas, dejaban su cargo público de gobierno para sin el mínimo rubor, al parecer, desempeñar funciones parajudiciales de supervisión y control.

Los denominados órganos parajudiciales, controladores de la acción de la Administración como representantes del Legislativo, tal como el Defensor del Pueblo o la Cámara de Cuentas, no deben ser elegidos sin más por el Parlamento (en el caso de las Comunidades Autónomas por sus respectivos Parlamentos autonómicos), sino respetando al menos dos condiciones. La primera es la de *dejar manos libres al Defensor y al Presidente de la Cámara de Cuentas para designar a sus Adjuntos*, y que no se conviertan ambas instituciones en presa de los partidos políticos, que imponen al Defensor y Presidente la lista de sus adjuntos, repartiéndose los partidos la "tarta" de estas instituciones en función de su cuota de representación parlamentaria. La segunda es *la exigencia de una vacatio de ejercicio de responsabilidades políticas* antes del desempeño de los cargos en ambas instituciones.

Como conclusión general de este apartado de la necesaria independencia y autonomía de los poderes públicos, los hechos han demostrado que ha tenido lugar una perversión del sentido y finalidad de los preceptos constitucionales y legislativos, que exigen una mayoría cualificada para la elección de importantes cargos públicos. La gran perversión se produce porque la persecución del global consenso unitario se suplanta por consensos sectoriales partidistas. Se sustituye el consenso global hacia un mismo objeto estimable para todos —el conjunto de los candidatos seleccionados— por una pluralidad de consensos sobre objetos particulares —los candidatos de cada partido—. *Se cambia el universalismo del mérito de los candidatos por el faccionalismo de las afinidades de los candidatos de cada partido. El faccionalismo se coloca en el lugar del pretendido universalismo y la afinidad en el del mérito del candidato.*

La gran perversión se origina porque se emplea un principio político donde no corresponde. Se aplica el principio representativo a la institución de la justicia, que por su naturaleza no debe asumirlo. El poder judicial, víctima de las cuotas de los partidos políticos, no debería sufrir este principio representativo en su composición, sino gozar del único principio que le corresponde, el de la independencia; y el resto de los poderes públicos, comenzando por el legislativo, debería tener especial cuidado en proveer con sus normas las condiciones y medios para conseguir este único principio, en vez de doblegarle y ponerle a sus pies en el momento decisivo de la elección de sus miembros

3.2. La conciencia y práctica de la moral pública ciudadana

La segunda propuesta, de orden ético y sociológico, no puede ser otra que la vigencia de una moral pública, entre cuyos principios debe situarse la persecución de la corrupción; una moral pública de rechazo de la corrupción en un doble plano: el de los políticos y gestores públicos y el de los ciudadanos; los primeros como sujetos éticos evitando la ocasión corrupta; los últimos exigiendo un comportamiento intachable a los primeros y denunciando los casos de corrupción.

Conseguir de lo los políticos esta remozada moral es más difícil que si se trata de los ciudadanos. La equiparación entre políticos y ciudadanos se produce más en el terreno de la teoría que de la práctica. El político sufre la tentación de la corrupción, y, en caso de corromperse, su partido se preocupará principalmente de que las actuaciones del político no dañen la imagen y expectativas del partido, lo que conducirá en muchas ocasiones a la impunidad. De donde que el ejercicio de la moral pública presente más obstáculos para el político que para el ciudadano.

Por lo tanto, cuando hablamos de corrupción y moral pública, el lado de la balanza se inclina hacia el ciudadano, si se pretende que la corrupción desaparezca o merme en el escenario de la política. La llave del cambio la tiene más el ciudadano que sus políticos. Sin la conciencia y la práctica de moral pública ciudadana poco se puede hacer, porque el cambio no va a proceder de los políticos demasiado ensimismados en sus expectativas electorales, principal objetivo de sus actuaciones por el que sacrificarán cualquier otra orientación, como constantemente nos demuestran. Hemos comprobado cómo los códigos éticos de los partidos apenas se cumplen, o se cumplen cuando no interfieren en los intereses partidistas. También hemos visto que el transfuguismo, una de las lacras de la democracia, persiste y aumenta en nuestro país, y cómo los partidos no cumplen los escasos acuerdos que han firmado para ponerle freno. Llegado el caso, unos atribuyen a otros haber incumplido el pacto, y los tránsfugas siguen impunes y crecidos.

La moral pública cambiará, si cambian los ciudadanos en sus exigencias de moralidad. Los ciudadanos y ciudadanas en España distan mucho en la actualidad de profesar esta conciencia de moralidad. Apunto cuatro datos que manifiestan que la corrupción aún no ha calado en el interés de los ciudadanos.

Primero: las encuestas de opinión, en las que la preocupación por la corrupción política suele ocupar los últimos puestos. Últimamente la corrupción está alcanzando puestos más altos en las encuestas, que es una tendencia aún no consolidada.

Segundo: los resultados de las elecciones, en las que se ve que no hay correspondencia entre resultados electorales y casos públicos de manifiesta inmoralidad (incluso con condenas penales). Los corruptos son reelegidos… luego la corrupción no es definitoria del sentido del voto de los ciudadanos. Lo que justifica, por otra parte, la ambigüedad, cuando no olvido, de las elites partidistas en relación con sus políticos judicialmente imputados. ¿Para qué preocuparse —dirán— si a los ciudadanos les da igual? La pelota está, pues, en el tejado de los ciudadanos. Si ellos cambiaran en sus exigencias, los políticos se verían obligados a cambiar en sus respuestas.

Tercero: los partidos protegen a los políticos corruptos, sin que este hecho repetido hasta la saciedad y sin solución de continuidad hasta la fecha tenga consecuencia alguna crítica en los ciudadanos (solamente en los medios de comunicación contrarios al partido de los políticos corruptos).

Cuarto: Todavía hay cierta resistencia social frente al hecho de la denuncia de corrupción. El denunciante es mal visto. Hay cierta sospecha de que persigue un fin no confesado, que le va un interés propio en la denuncia de corrupción. Es curioso comprobar que se produce un paralelismo entre los políticos cogidos

in fraganti en un caso de corrupción, quienes en vez de demostrar la falsedad de la denuncia se limitan a responder que todo es debido a una trama de los otros partidos, y los ciudadanos, que atribuyen la denuncia a cualquier causa menos a una conciencia cívica o un comportamiento ético.

No hay moral pública sin virtud pública o cívica. Pero la virtud cívica no entraña sólo preocupación por los asuntos públicos y la ubicación ciudadana en la esfera pública. Éste es meramente el marco del ciudadano, porque la virtud cívica supone mucho más: respeto, participación y responsabilidad.

El ciudadano de frente es el ciudadano dotado de una virtud cívica, que supone respeto y participación: los dos lados de la virtud cívica; el sentido estático de esta virtud es la aceptación de las normas de la sociedad democrática; el lado dinámico es la participación en los asuntos públicos, comenzando por el propio barrio y el lugar de trabajo y concluyendo en el Estado. El respeto adquiere toda su dimensión ciudadana cuando se concede o presta en una situación incómoda; cuando el ciudadano respeta una ley, que le parece mala, anteponiendo el respeto a la condición de la misma. El ejemplo heroico del respeto es la decisión socrática de beber la cicuta dispuesta por una injusta decisión de un órgano democrático ateniense, por la autoridad constituida. El ciudadano debe respetar las normas democráticas, aunque ello no le impida criticarlas e intentar cambiarlas.

La participación política ciudadana imprime un fuerte giro a la consideración del ciudadano, que pasa de ser objeto de la política para convertirse en sujeto de la misma; deja de mantener una posición o estatus protegido por las normas para convertirse en autor de las mismas mediante la interacción con otros ciudadanos en grupos y asociaciones, la discusión pública de los asuntos, la crítica a las normas mejorables y a las situaciones injustas, las propuestas; en una palabra: la influencia y presión ante los órganos de decisión política.

Con este reclamo a la participación política —el distintivo visible de los ciudadanos de frente— no estoy pidiendo, ni mucho menos, un esfuerzo heroico; simplemente la participación en la esfera pública local, la propia de cada uno: en el lugar de trabajo, en el barrio, en las asociaciones... Imaginemos qué gran cambio se produciría si todos nos convirtiéramos en ciudadanos participativos en estas zonas de relación y convivencia próximas a nosotros, respetando y exigiendo respeto a las normas y los derechos —los nuestros y los de nuestros compañeros y vecinos—, desvelando injusticias y discriminaciones cometidas por los poderes contra personas que encontramos en nuestro camino diario, realizando una crítica pública de las instituciones cercanas cuando no cumplen sus funciones, haciendo propuestas alternativas... en vez de comportarnos, como es habitual, como ciudadanos silentes, que pasan de puntillas por los problemas del barrio, del lugar de trabajo, de las instituciones de que son miembros, de las asociaciones a las que pertenecen, de su pueblo o ciudad.

La virtud cívica del ciudadano de frente comporta también responsabilidad, derivada de la participación. Es el tercer vector, junto con el respeto y la participación. Se ha hablado mucho de las responsabilidades de los políticos, de quienes están al frente de los poderes y las instituciones, y poco de las responsabilidades de

los ciudadanos. Por ello algunos se han atrevido a denunciar la "inmunidad de los ciudadanos"[17]. Es verdad que la tradición republicana ha exigido responsabilidad y compromisos a los ciudadanos, como derivados su propia participación en la cosa pública. El ciudadano de frente de una democracia ciudadana tiene que ser comprometido y responsable, responsable por comprometido.

La responsabilidad ciudadana viene también, en segundo lugar, de una respuesta compensatoria a los beneficios de la propia sociedad, en primer término, pero sobre todo debe venir del privilegio que ostenta el ciudadano para participar y tomar decisiones políticas. Es ilógico no responder ante las decisiones que uno ha tomado. Si la escena pública permite participar al ciudadano, éste ha de ser obviamente responsable con una conducta consonante con lo decidido políticamente. En una democracia ciudadana con altos niveles participativos la responsabilidad es una exigencia. En una democracia meramente representativa al uso tiene mayor justificación la actitud de irresponsables ciudadanos apáticos y de perfil.

Pero hay una tercera razón, la más acuciante: la convicción de que la cosa pública, la *res publica*, es asunto de todos y de que solamente con la participación y responsabilidad colectivas podemos reconocerla como nuestra. He aquí tres razones para la responsabilidad ciudadana. Beneficios obtenidos a través de la sociedad, participación en las decisiones y sentido de *res publica* para apoyar y justificar la responsabilidad de los ciudadanos.

3.3. La asunción de responsabilidades políticas

La tercera propuesta, de orden ético, afecta directamente a los servidores públicos, a quienes desempeñan cargos de responsabilidad política.

La responsabilidad en la vida pública tiene dos aspectos conocidos vulgarmente como responsabilidad penal y responsabilidad política. La primera atañe a todas las personas por igual; es la responsabilidad que proviene de la condena judicial por el incumplimiento de un tipo de norma jurídica, la norma penal, que a todos nos afecta y que sigue el principio de legalidad. La responsabilidad penal es un tipo específico de la responsabilidad jurídica, más amplia que aquélla, ya que responde ante toda clase de violación de las normas de derecho o deriva de las consecuencias previstas por las normas jurídicas.

La responsabilidad política es la que afecta a determinadas personas: las que ocupan cargos de responsabilidad política (ya sean éstos de representación o de gobierno) derivando de la infracción de normas jurídicas o de las normas de la moralidad pública (usos o convenciones), ya sea esta infracción constatada o presunta, en virtud de indicios graves y racionales, comportando una quiebra de la confianza de los ciudadanos. La quiebra de la confianza ciudadana es el fundamento de la responsabilidad política, que va por delante de la responsabilidad

17. J. G. March y J. P. Olsen, 1997, 196.

penal, porque aquélla se asume ante la quiebra de la confianza ciudadana en los políticos por su conducta incorrecta: una imputación judicial, una acusación en los medios con pruebas no desmentidas, etc.

Es un hecho que separa a nuestro país de otros países de democracia más avanzada: la ausencia de responsabilidades políticas. Hemos visto cómo en otros lugares se asumen responsabilidades políticas por comportamientos incorrectos —no necesariamente ilegales— que entre nosotros despiertan condescendencia cuando no hilaridad. Si comparamos las distintas respuestas políticas que reciben las actuaciones incorrectas de los políticos en España y en otros países europeos (o en Estados Unidos), advertimos que el tono y el listón de las responsabilidades políticas en nuestro país dejan bastante que desear. Ante los mismos hechos incorrectos políticos extranjeros se ven obligados a dimitir y a poner fín a su carrera política, en tanto que a los españoles nada les acontece (incluso algunos parecen crecerse ante la adversidad y ganar un mayor respaldo en el partido) Que dimita un ministro por impago de los seguros sociales de su empleada de hogar o que el presidente del Gobierno no pueda nombrar ministros a candidatos incursos en infracciones del mismo o más grueso calibre es impensable en nuestro país; y , sin embargo, han sido hechos frecuentes en otros ; por faltas, que entre nosotros suscitarían una sonrisa condescendiente, a Clinton le retiró el Senado americano la propuesta de varios candidatos a secretarios de Estado. Que dimita un ministro por recibir un trato de favor (aunque legal) en la concesión de un préstamo, como le sucedió al todopoderoso ministro Mendelson, autor del nuevo laborismo, que llevó a Tony Blair al Gobierno del Reino Unido, no sólo es impensable en España, sino sencillamente imposible. Hasta la fecha solo dos ministros han dimitido asumiendo sus responsabilidades políticas en los más de treinta años de democracia: Antoni Asunción (PSOE) y Manuel Pimentel (PP).

Un mayor asombro se produce cuando vemos que en otros lugares una negligencia del político en el ejercicio de sus funciones se salda con su dimisión, mientras que en nuestro país un comportamiento más grave (y no meramente negligente) de un político concluye con un “prietas las filas” del partido político arropándole y con la pasividad de los ciudadanos, cuya actitud parece indicar que el asunto no va con ellos, o que ellos poco pueden hacer en el asunto. El político español sigue en su cargo, como si no hubiera pasado nada, por mucho calor que arrecien, en el mejor de los casos, las críticas de los medios de opinión. El político y sus jefes se limitarán, si el calor de las críticas se hace sofocante, a trasladar el asunto a una decisión penal, si la hubiere, además de hacer alardes del ataque que supone al sistema democrático y a las libertades constitucionales que algunos (siempre interesados, según ellos) se atrevan a poner en duda la presunción de inocencia, que al político le corresponde como a cualquier ciudadano, mientras no haya contra él una decisión penal condenatoria.

Los partidos políticos son incapaces para asumir un acuerdo o pacto de responsabilidades políticas, que en otros países funcionan de una manera tácita. Un acuerdo o pacto según el cual los políticos imputados por la justicia dejarían, al menos temporalmente, de desempeñar sus cargos, al faltar la confianza ciuda-

dana en ellos, pues lo que justifica la responsabilidad política es esta ausencia de confianza. Los políticos imputados son presuntamente inocentes, tanto como cualquier ciudadano, mientras no recaiga sobre ellos una condena judicial. Pero esta inocencia, a salvo durante el proceso al que son sometidos, no se superpone ni invalida la confianza ciudadana, que queda en entredicho ante una imputación judicial y a la que corresponde la asunción de responsabilidades políticas.

Por lo tanto distingamos entre responsabilidades penales y responsabilidades políticas, y no solapemos a las segundas, porque no han llegado aún las primeras tras una condena de los jueces.

Hay quienes niegan la existencia de las responsabilidades políticas y remiten a las responsabilidades ante la ley, que obliga a todos por igual, a los simples ciudadanos y a sus representantes. No habría otras responsabilidades que las dimanantes de la infracción a las normas de derecho constatada por un tribunal. Expresado de otro modo, la negación de las responsabilidades políticas comporta la defensa de un único tipo de responsabilidad, la responsabilidad jurídica, de la que la responsabilidad penal es una de sus modalidades. Otros no niegan la existencia de responsabilidades políticas, pero las condicionan a la previa demostración de la incursión en responsabilidades penales; de estas segundas derivan las primeras. Consideran que sostener la existencia de responsabilidades políticas, por sí mismas, previas a la constatación de las penales, es un atentado al principio de presunción de inocencia, que debe proteger y afectar de igual manera a los ciudadanos en general y a los que ejercen funciones políticas.

Ni uno, ni otro planteamiento nos parecen acertados. Las responsabilidades políticas tienen validez por sí mismas; ni exigen, ni derivan, ni dependen de las responsabilidades penales. Son unas responsabilidades específicas de los representantes políticos y los gobernantes y tienen su fundamento primordialmente en el carácter del poder político, que tiene su origen en la confianza de los ciudadanos; confianza que sirve para otorgar el poder y para revocarlo cuando el político no se hace merecedor de la depositada en él por los ciudadanos.

Las responsabilidades políticas nada tienen que ver con la garantía de la presunción de inocencia, ni con la autoría material de los hechos de los que aquéllas derivan. Ocupa un ámbito acotado en el que la presunción de inocencia, como derecho fundamental, queda intacta, y en que cuenta la responsabilidad y no la causación directa o material de los hechos (propia del ámbito de las responsabilidades penales).

Las responsabilidades políticas vienen directamente del instituto de la representación política y la confianza ciudadana anexa a dicha representación; en nada afecta al capítulo de los derechos y libertades fundamentales, que asisten a todas las personas, como es el derecho a la presunción de inocencia. Ésta no tiene aquí lugar, porque no hay juicio, ni condena del político. Es decir, el político, una vez asumidas sus responsabilidades políticas, sigue siendo presuntamente inocente en tanto no haya una condena penal. Lo que no puede objetarse, sensu contrario, es que el político no tiene que asumir ningún tipo de responsabilidad, porque es presuntamente inocente y titular de todas las garantías fundamentales.

Sin embargo, todos hemos podido constatar cómo los políticos se atrincheran en la presunción de inocencia para no asumir responsabilidades políticas; con frecuencia aluden a esta garantía, añadiendo que asumirían sus responsabilidades (¿cuáles?) en el supuesto de que fueran condenados por el juez.

Las responsabilidades políticas tampoco derivan de la causación directa o material de los hechos. En las responsabilidades penales hay que demostrar que uno es el autor de los hechos; en las responsabilidades políticas se tiene que constatar que uno es el responsable, aunque no sea el autor. Pedir la autoría material y directa en las responsabilidades políticas es reconducirlas al terreno propio y que no les pertenece de las responsabilidades penales.

Sin embargo, con bastante frecuencia los políticos niegan responsabilidades políticas aludiendo a que no son los causantes materiales de los hechos que se les imputan, por muy graves que éstos sean. Hemos visto cómo el consejero de Medio Ambiente de la Junta de Andalucía se ha escudado en esta clase de argumento para no afrontar ciertas responsabilidades, confundiendo el terreno de la causación penal con la responsabilidad política. El que hechos tan graves como los vertidos tóxicos, que han afectado al parque de Doñana, no hayan dado lugar a ninguna responsabilidad política, muestra muy a las claras el blindaje de la clase política ante la crítica y la censura de los ciudadanos.

3.4. La institucionalización de la moral pública. Los comités de moral pública en las instituciones públicas y en los partidos

La cuarta propuesta, de orden institucional, apunta a la creación de órganos de supervisión en las instituciones públicas y los partidos.

Los comités de moral pública en las instituciones públicas del Estado, que se proponen, estarían compuestos en su mayoría por personas ajenas a las mismas, sin adscripción política ni responsabilidades de cargos políticos con anterioridad al momento de la elección, de reconocido prestigio y honestidad pública, elegidas unánimemente o por una mayoría muy cualificada por los órganos de representación de las instituciones: el pleno del Ayuntamiento, de la Diputación, del Parlamento autonómico o nacional. Las decisiones del comité tendrán un carácter público y vinculante.

Es importante que formen parte de estos comités personas de prestigio y de reconocida honorabilidad, fuera del ámbito de los partidos políticos, para aumentar las condiciones óptimas de la imparcialidad en el proceso y la toma de decisiones. Respondiendo al criterio de control externo, que tiene la ventaja de evitar las cortapisas procedentes de los intereses creados dentro de los partidos políticos.

Los comités de moral pública en los partidos políticos estarían formados por militantes elegidos por la asamblea general de los partidos y desprovistos de cargos de responsabilidad fuera o dentro del partido (puestos en el partido o puestos públicos fuera de él) Las decisiones de estos comités no serán meramente de asesoramiento, sino vinculantes para la dirección del partido.

En cuestión de responsabilidades políticas es conveniente sustituir el criterio latino del control interno exclusivo de los órganos políticos por el criterio anglosajón del control externo, si pretendemos eficacia y no mera retórica. Ello sólo se consigue introduciendo en los comités de control de los partidos e instituciones públicas a personas externas e independientes, elegidas por su prestigio, honradez e imparcialidad. El criterio interno es una cortapisa por la influencia de los intereses creados dentro de las estructuras del órgano; el criterio externo, una garantía de imparcialidad (o, en todo caso, de mayor imparcialidad). Recordemos, a título de ejemplo, que el servicio militar obligatorio fue suprimido en USA a instancia del informe de la Comisión Gates, nombrada por el presidente Nixon, de la que formaban parte personas ajenas a la institución militar y a la política.

La creación de estos comités obligaría a un cambio en la normativa reguladora de las instituciones públicas y los partidos, es decir, en los estatutos de los partidos políticos y en los reglamentos de funcionamiento de las instituciones públicas.

Quiero destacar en este apartado que Argentina ha seguido un camino desconocido en otros países —entre ellos España— en un proceso de institucionalización de la ética pública. Primero con un decreto que creó la Oficina Nacional de Ética Pública, que funcionó en el campo de la Administración pública, y luego con una Ley de Ética de la Función Pública, que instauró un órgano de mayor alcance y competencias que la oficina citada: la Comisión Nacional de Ética Pública. No deja de ser un contrasentido que este desarrollo institucional al más alto nivel en Argentina se desluzca con los importantes casos de corrupción política, que afecta a las máximas magistraturas del Estado. María Claudia Caputi ha estudiado ampliamente la legislación y órganos de control de la ética pública en Argentina[18]. No obstante, la autora refiere la confusión por superposición de competencias entre la nueva legislación de ética pública y la legislación penal y administrativa[19].

3.5. La limitación de la discrecionalidad administrativa

La quinta propuesta, de orden jurídico, para evitar la omnipresente corrupción política es la limitación de la discrecionalidad administrativa mediante la promulgación de normas jurídicas limitadoras, porque es un hecho que donde hay discrecionalidad hay también corrupción. La Ley de contratos del Estado ha sido tradicionalmente uno de los mejores baluartes para la comisión de actos de corrupción debido a la zona amplia de discrecionalidad no controlada de la administración pública. Deben fijarse criterios objetivos y procedimientos tasados dentro del marco de los concursos públicos, con carácter general (no sólo y a veces

---

18. Cfr. Caputi, M. C., *La Ética Pública*, Depalma, Buenos Aires, 2000. Contiene importantes anexos documentales de ética pública y en el cuerpo del estudio lo que podríamos denominar un esbozo de Derecho Comparado de la Ética Pública (Argentina, Estados Unidos, Francia, Reino Unido y España)

19. Caputi, M. C., 2000, p. 147.

dentro de una convocatoria singular), allí donde la administración seleccione y conceda eligiendo entre propuestas concurrentes.

Junto a los criterios objetivos y procedimientos tasados previos a los actos de concesión la supresión de los mínimos incontrolados en la cuantía o las excepciones a la regla. Los mínimos de cuantía han dado lugar a la picaresca de desglosar en múltiples unidades presupuestos y facturas carentes de justificación, pero que tenían la virtud de situarse por debajo de la intervención y el control. Las excepciones han dado lugar a otra picaresca: la transformación de los objetos con denominaciones adecuadas para evitar asimismo el control y la intervención

BIBLIOGRAFÍA CITADA

Andrés Ibáñez, P., "Transición en la Justicia: independencia judicial entre la Constitución y la gobernabilidad", en vol. col. coordinado por J. Asensi, *Ciudadanos e Instituciones en el constitucionalismo actual*, Tirant lo Blanc, Valencia, 1997.

Caputi, M. C., *La Ética Pública*, Depalma, Buenos Aires, 2000.

Garzón, E., "Acerca del concepto de corrupción", en Laporta, F. J., y Álvarez, S. (eds.) *La corrupción política*, cit., pp. 39-71.

Heidenheimer, A.; Johnston, M.; Levine, V. (eds.) *Political Corruption. A Handbook*, New Brunswick, Transaction Publishers, 1993.

Jiménez de Parga, M., "La corrupción en la democracia", en Laporta, F. J., y Álvarez, S. (eds.) *La corrupción política*, cit., pp. 39-71.

Lamo de Espinosa, E., "Corrupción política y ética económica", en Laporta, F. J., y Álvarez, S. (eds.) *La corrupción política*, cit., pp. 271-293.

Laporta, F. J., y Álvarez, S., *La corrupción política*, Alianza Editorial, Madrid, 1997.

Laporta, F. J., "La corrupción política: Introducción general", en Laporta, F. J., y Álvarez, S. (eds.) *La corrupción política*, cit., pp. 39-71.

López Calera, N., "Corrupción, ética y democracia", en Laporta, F. J., y Álvarez, S. (eds.) *La corrupción política*, cit., pp. 117-135.

Malem, J. F., "El fenómeno de la corrupción", en Laporta, F. J., y Álvarez, S. (eds.) *La corrupción política*, cit., pp. 71-91.

March, J. L., y Olsen, J. P., *Governare la democracia*, Il Mulino, Bolonia, 1977

Nieto, A., *Corrupción en la España democrática*, Ariel, Barcelona, 1997.

Pomer, L., *La corrupción, una cultura argentina*, Leviatán, Buenos Aires, 2004.

Thompson, D. F., *La ética política y el ejercicio de cargos públicos*, Gedisa, Barcelona, 1999.